



**REUNIÓN ANUAL DE EVALUACIÓN 2000 DEL PMETyC  
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL  
SUBCOMPONENTE “ESTUDIOS”**

**GRUPO TAREA DE  
ESTUDIOS Y EVALUACIÓN  
OCTUBRE DE 2000**

## **1. PRESENTACIÓN**

Como se sabe, desde el inicio del Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), anualmente se lleva a cabo una reunión de evaluación con objeto de valorar los avances reales alcanzados y determinar la problemática que se ha enfrentado, así como las estrategias y líneas de acción que será necesario implementar en los años subsiguientes, para el cumplimiento gradual de sus objetivos. Este año no es la excepción y los días 30 y 31 de octubre y 1 de noviembre, se realizará la Reunión Anual de Evaluación 2000 del PMETyC.

Para llevar a cabo un ejercicio más profundo de evaluación, y como preparación para esta Reunión Anual, se consideró necesario el desarrollo de reuniones previas, con foros más reducidos, a fin de propiciar la reflexión y la discusión entre los actores más directamente involucrados en la operación de cada uno de los componentes del proyecto.

El Grupo Tarea de Estudios y Evaluación, como instancia responsable del seguimiento de las acciones del subcomponente Estudios del PMETyC, tuvo a su cargo la elaboración del documento de evaluación correspondiente, el cual constituye el insumo para la reflexión en la mesa 5 de la Reunión Anual, Sistemas de Información y Estudios, y la base para la presentación de conclusiones generales y prospectiva, en la plenaria de clausura de este evento.

Conforme a los lineamientos establecidos, este documento incluye: antecedentes, avances, problemática, aprendizajes, alternativas de mejora, y prospectiva.

## **2. ANTECEDENTES**

Con el propósito de sentar las bases para reestructurar las diversas formas de capacitación de la fuerza laboral mexicana, y mejorar la calidad y pertinencia de la formación técnica impartida en las instituciones educativas del país, respecto a las necesidades de los trabajadores y de la planta productiva nacional, dio inicio a partir de agosto de 1995, el Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC).

Dicho proyecto, financiado parcialmente por el Banco Mundial, se lleva a cabo de manera concertada entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), organismo tripartito no lucrativo de carácter nacional, integrado por representantes del sector empresarial, del sector social y titulares de las Secretarías de Estado.

Para su operación, el proyecto está organizado en cuatro componentes: El primero de ellos a cargo del CONOCER, es el Sistema Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral; el segundo, operado por la SEP, es Transformación de la Oferta Educativa; el tercer componente, Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral, se encuentra bajo la responsabilidad de la STPS; y por último, el cuarto, en el que participan todos los ejecutores del proyecto, se denomina Información, Evaluación y Estudios. La finalidad de este último componente es establecer los sistemas de información y coordinar la realización de estudios e investigaciones, para dar seguimiento y evaluar los impactos del proyecto en su conjunto. En este sentido, los resultados de los estudios deben apoyar la implementación y el desarrollo de las acciones del PMETyC.

Al interior de cada componente se previó en el Staff Appraisal Report (SAR), documento rector del PMETyC, el desarrollo de una serie de estudios que arrojará información útil para la planeación y evaluación de sus diferentes acciones, siendo responsables de los mismos: el CONOCER, para

los estudios del componente A; la UAAP de la SEP, para los estudios del componente B; y la CGPEET de la STPS, para los estudios del componente C.

A continuación se presenta la estructura original de este programa de estudios:

E S T U D I O S	C O M P O N E N T E		
	A	B	C
• Solvencia Financiera de los Oc y CE	X		
• Habilidades Básicas y Comparaciones Antes y Después (Estudio de Análisis Ocupacional)	X		
• Factores de Éxito para la Certificación	X		
• Inscritos, Tendencias de la Demanda y Población Total		X	
• Comparación entre la Educación Tradicional y la EBNC		X	
• Cambios con un Manejo de la EBNC en las Instituciones Educativas		X	
• Evaluación de la EBNC en el Programa CIMO			X
• Efectividad de la EBNC/Participantes del PROBECAT			X
• Impacto de la EBNC en el Programa Piloto de Modernización de la Capacitación			X
• Evaluación de los Incentivos a la Certificación			X

Con objeto de establecer un programa de seguimiento para el desarrollo estos estudios, a partir de 1997 se creó el Grupo Tarea de Estudios y Evaluación que, hasta la fecha, coordina la UAAP. Está integrado por representantes de las distintas instancias ejecutoras del Proyecto: CONOCER, SEP (SEIT, DGETI, DGCFT, DGETA, DGECyTM, CONALEP, CGUT e INEA) y STPS (DGE, DGCP y CGPEET). También forma parte del Grupo, aunque con participación esporádica, el COSNET de la SEIT.

El grupo se aboca a desarrollar acciones que permiten implementar una adecuada programación y ejecución de los estudios, mediante la revisión o elaboración de términos de referencia, el análisis de firmas consultoras, la evaluación de propuestas para licitación, y el establecimiento de mecanismos para el seguimiento y apoyo durante la ejecución de los estudios.

Está a cargo, asimismo, de atender los requerimientos de carácter contractual en materia de acciones de evaluación del proyecto en su conjunto, como es el caso de la Evaluación de Medio Camino y las reuniones anuales de evaluación del PMETyC.

Derivado de lo anterior, correspondió a dicho grupo promover la realización de los foros previos de evaluación del PMETyC 2000 y llevar a cabo la valoración del desarrollo del subcomponente Estudios desde su puesta en marcha en 1995.

La evaluación del subcomponente Estudios del PMETyC, fue resultado de varios procesos. Por un lado, se hizo una revisión de la Evaluación de Medio Camino y de la Matriz de Marco Lógico del Proyecto, ya que son insumos que contienen valoraciones sobre el funcionamiento del proyecto en cada uno de sus componentes y sobre algunos estudios realizados. Asimismo, se retomaron las recomendaciones del Joint Committe: Estandars for Evaluation of Educational Programs, las cuales consideran que las evaluaciones deben ser: útiles, factibles, éticas y exactas. Como último punto, pero no menos importante, se llevó a cabo un ejercicio de reflexión, discusión, elaboración y validación de este documento, con el Grupo Tarea de Estudios y Evaluación, como instancia encargada de dar seguimiento a las acciones de evaluación desarrolladas en el seno del proyecto.

### 3. AVANCES

En principio, vale la pena señalar que la programación originalmente prevista en el Staff Appraisal Report (SAR), se ha ido modificando a partir de la manera como el proyecto ha evolucionado. El SAR presenta una programación específica para el desarrollo de diferentes estudios por componente, que ya se ha rebasado. Por un lado, se han llevado a cabo estudios no previstos, surgidos a la luz de requerimientos de información en un momento dado, y por otro, el ritmo de avance del Proyecto y el grado de maduración que ha alcanzado, han obligado a posponer la realización de otros.

Para el componente A destacan los siguientes avances. Concluyó, en sus tres etapas, el Estudio de Análisis Ocupacional, con el cual se buscó analizar transversalmente las tareas que conforman la estructura ocupacional mexicana, para identificar las competencias básicas y genéricas requeridas en los trabajadores. La primera etapa de este estudio se orientó a la identificación de los comportamientos laborales genéricos comunes al aparato productivo mexicano; en la segunda se definieron niveles de desempeño para cada uno de los comportamientos laborales encontrados, y se identificaron los conocimientos, habilidades y destrezas asociados a cada nivel; por último, en su tercera etapa, se elaboró el diagnóstico inicial del nivel de calificación de los trabajadores mexicanos, respecto de las habilidades laborales básicas y genéricas comunes al aparato productivo.

Cabe señalar que este estudio ha sido un importante insumo para la elaboración de la segunda generación de normas, el diseño de la Matriz Tridimensional, el diseño de instrumentos de evaluación, y el desarrollo de planes y programas de formación. Asimismo, del EAO se han derivado importantes e interesantes líneas de trabajo, a fin de aprovechar los productos generados; dentro de ellas, destaca la realización algunos estudios: Importancia de la escolaridad y la capacitación en el empleo: su peso sobre las características de las actividades desempeñadas; Matriz de relación entre las competencias básicas del Modelo de Educación para la Vida del INEA, y las competencias básicas de las escalas del EAO; elaboración de diagnósticos de competencias básicas, en los que se han construido, aplicado y procesado instrumentos para diferentes universos de trabajo; por mencionar algunos.

También se realizaron los estudios Costos de la Certificación de Competencia Laboral, Evaluación del Concepto Certificado de Competencia Laboral e Impacto de los Costos de la Certificación, los cuales generaron información de base para determinar las tarifas para el proceso de certificación.

Por otra parte, para definir desde el punto de vista económico-laboral los sectores prioritarios para la atención del Sistema de Normalización del CONOCER, con base en la dinámica de producción, empleo, estructura ocupacional y niveles de capacitación del personal ocupado, se llevaron a cabo dos estudios "marco" de carácter general: Caracterización de la Estructura Sectorial y Ocupacional de la Economía Mexicana, y Diagnóstico y Perspectivas de la Formación de Recursos Humanos. De ellos se derivó la realización de 25 estudios sectoriales (19 concluidos y 6 en proceso) para analizar los aspectos económicos más importantes del sector en cuestión, generar la información necesaria para definir el mercado potencial de normalización y certificación, identificar a los agentes productivos susceptibles de incorporar estos procesos, y proporcionar un marco de referencia para evaluar los posibles impactos de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.

Por otra parte, se aplicó a 13 casos piloto el Sistema de Evaluación de Casos Piloto del CONOCER (SIMECAP), cuyo objetivo básico es llevar a cabo el seguimiento del avance e impacto de los mismos. En la actualidad se aplica a los 49 casos que operan.

Posteriormente, se realizó la Evaluación de Medio Término de los Proyectos Piloto, a fin de determinar el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de los estos casos, contra los planes preestablecidos en los documentos contractuales del convenio, identificando proyección, aprendizajes, impacto y limitaciones de las acciones emprendidas.

También se realizó un estudio de Evaluación de Inicio de Operación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral, con objeto de evaluar y orientar la operación inicial de este Sistema, a partir de la identificación de los factores que contribuyen a la aceptación del proceso de certificación de competencia laboral en el mercado, considerando el grado de asimilación de sus criterios, procedimientos, costos y beneficios, por parte de los actores que intervienen en él.

Entre algunas de las contribuciones de este estudio destacan, entre otras: la realización de un análisis insumo-producto, entendido como una secuencia de procesos interrelacionados y encadenados, permite observar la operación de los Sistemas como toda una ruta crítica, facilitándose con ello la identificación de los diferentes tramos que se requiere atender; la identificación de variables e indicadores que inciden en los factores de éxito para la certificación, aporta posibles soluciones a problemas encontrados; la obtención de indicadores de costos de OC y CE y el diagrama de flujo del proceso, como un insumo de gran utilidad para conjugar la perspectiva técnica con la de operación; la propuesta de plan de negocios presentada abre un camino para que tanto los candidatos a OC como los acreditados, puedan orientar sus propias estrategias de mercado y, en un mediano plazo, puedan lograr su estabilidad económica.

Algunos otros estudios que actualmente lleva a cabo el CONOCER son: Incorporación de Actitudes a las Normas Técnicas de Competencia Laboral, Sistema de Instrumentos de Evaluación de Comportamientos Laborales, y Procesos Referenciales (Bechmarking). Sobre este último, vale la pena destacar que es el primer trabajo, a escala mundial, relativo a Sistemas de Calificaciones Basadas en Normas de Competencia definidas por el sector productivo; este ejercicio permitirá dimensionar la posición que guarda México, respecto a las experiencias de otros países en la materia.

Dentro de los estudios correspondientes al Componente B, se llevó a cabo el de Cambios en las Instituciones Educativas Derivados de la Implementación de la EBNC. El propósito del estudio fue evaluar si la operación y contenido de los módulos ofrecidos en las instituciones educativas son congruentes con las características que se desprenden de este enfoque de educación. Entre las categorías de análisis exploradas, se consideró la vinculación con el sector productivo, el diseño curricular, los materiales didácticos, la evaluación de competencias y los procesos administrativos.

Cabe destacar, como uno de los productos más importantes de este estudio, la elaboración de un marco conceptual en el que se caracterizan, como parámetros generales, los aspectos examinados (planes y programas, material didáctico, evaluación del aprendizaje, equipamiento, entre otros), dada la carencia de un modelo único de EBNC.

Por otra parte, en el Staff Appraisal Report se tenían previstos dos estudios más. El primero de ellos fue diferido dentro del Proyecto, en acuerdo con el Banco Mundial, y se orientaba a la identificación de las áreas de especialización en las que la demanda de capacitación es mayor. El otro estudio, relativo al seguimiento de egresados de la EBNC, no se ha llevado a cabo en virtud de que aun no se cuenta con una muestra representativa de egresados del sistema regular, de las instituciones educativas que imparten esa modalidad.

A su vez, para el Componente C de la STPS se preveía en dicho documento, la realización de cuatro estudios. De ellos, en breve iniciará el estudio Evaluación del Impacto de las Experiencias Piloto Apoyadas por CIMO bajo el Enfoque de Competencias Laborales, a cargo de la CGPEET; entre sus objetivos se encuentra el evaluar en qué medida estas experiencias han servido como

parámetro para retroalimentar a los diferentes componentes del Proyecto y para estimular la demanda de capacitación basada en normas de competencia, en los tejidos empresarial y laboral. Otro estudio, cuyos términos de referencia se encuentran en proceso de elaboración, evaluará la efectividad de la capacitación brindada a los beneficiarios del PROBECAT.

Respecto a los otros dos estudios, Impacto de la EBC en el Programa Piloto de Modernización de la Capacitación, y Evaluación de los Incentivos a la Certificación, fueron diferidos considerándose que, para el primero, el grado de avance de dicho Programa no era suficiente y, para el segundo, el CONOCER concluyó recientemente un estudio en ese mismo sentido. Por lo anterior, se considera que la realización de ambos estudios será más adecuada y provechosa en el año 2001 o en el 2002.

Desde una perspectiva más integral, durante 1998 se llevó a cabo la Evaluación de Medio Camino del PMETyC con el propósito de evaluar sus avances en relación con los programas establecidos y los indicadores acordados, además de proporcionar orientación para el mejoramiento de su ejecución. Este estudio resultó de gran utilidad tanto para cada uno de los componentes del proyecto como para el PMETyC en general, ya que planteó fortalezas, factores de éxito y recomendaciones para su ejecución en los años subsiguientes.

Algunos de los resultados que arrojó esta Evaluación con relación al subcomponente de Estudios, se refieren a:

- Se amplió la programación original del SAR, para dar respuesta a necesidades no previstas, como es el caso del componente A que, a nivel contractual, contemplaba la realización de sólo tres estudios.
- La realización de estudios ha conllevado un progresivo dominio de los aspectos técnico metodológicos, con impactos positivos en el desarrollo de los mismos. Los responsables han venido trabajando en estrecho contacto con las consultorías encargadas de la realización de los estudios, lo que está incidiendo en la consolidación de equipos más especializados al interior del proyecto.
- Se ha conferido un importante papel al Grupo Tarea de Estudios y Evaluación como foro de socialización y aprendizaje, ya que ha experimentado una consolidación progresiva y constituye un marco propicio para impulsar la planeación estratégica de estudios.

Por otra parte, se tiene programado, en coordinación con el Banco Mundial, llevar a cabo un Programa de Estudios que arroje información complementaria para la preparación de la segunda etapa del PMETyC. Dicho Programa comprende:

- Demanda de Capacitación y sus Implicaciones en el Desarrollo de los SNCCL
- Análisis de la Sinergia Desarrollada por los Comités de Normalización e Impacto en la Construcción de los SNCCL
- Problemática del Acceso a la Educación Técnica y la Capacitación, y su Relación con los SNCCL
- Evidencias de los Beneficios del PMETyC desde el Punto de Vista Empresarial y de los Trabajadores
- Análisis de los Costos y Financiamiento del PMETyC
- Marco Institucional del PMETyC

Al final de este apartado se presenta un cuadro resumen de los estudios del PMETyC, su fecha de conclusión o grado de avance, y los principales usuarios de los mismos.

Cabe aclarar que un aporte importante para el desarrollo del subcomponente Estudios ha sido la gestión del Grupo Tarea de Estudios y Evaluación. Desde su creación en 1997, con el fin de dar

seguimiento a los estudios planteados para el proyecto, lleva a cabo reuniones periódicas en las que se analizan los principales estudios que se realizan bajo el proyecto.

El grupo ha participado en la revisión de los términos de referencia y en el seguimiento de diversos estudios como Diagnóstico y Perspectivas de la Formación de Recursos Humanos, Sectoriales, Evaluación de Inicio de Operación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral,, Evaluación de Impacto de Experiencias Piloto apoyadas por CIMO bajo el Enfoque de Competencia Laboral, Evaluación de Medio Camino y Programa de Estudios del PMETyC.

Específicamente, con relación a la Evaluación de Medio Camino, fue el encargado de elaborar los términos de referencia, conformar la comisión de evaluación de las propuestas técnicas de los concursantes y coordinar la realización de las actividades derivadas de la ejecución de un estudio tan amplio y complejo. Asimismo, desarrolló los términos de referencia para la contratación de una consultoría que se encargaría de elaborar el Marco Lógico del Proyecto y diseñar los términos de referencia del Programa de Estudios del PMETyC. El trabajo de esta consultoría fue coordinado directamente por el Grupo Tarea.

Asimismo, el Grupo Tarea ha tenido a su cargo el diseño y organización de las reuniones anuales de evaluación. Al interior del grupo se elaboran los programas de dichas reuniones, se definen ponencias, se determinan los participantes y la mecánica de trabajo, y se establece la logística.

**REPORTE DE AVANCE DE ESTUDIOS DEL PMETyC**

<b>E S T U D I O</b>	<b>CONCLUIDO</b>	<b>AÑO DE TERMINAC.</b>	<b>EN PROCESO</b>	<b>AVANCE %</b>	<b>AÑO PREVISTO DE TERM.</b>	<b>USUARIOS</b>
<b>Componente A</b>						
✓ Caracterización de la Estructura Sectorial y Ocupacional de la Economía Mexicana	X	1997				SNCL y CN
✓ Diagnostico y Perspectivas de la Formación de Recursos Humanos	X	1997				SNCL y CN
✓ Estudio de Analisis Ocupacional	X	1999				SNCL y CN
✓ Evaluacion del Concepto: Certificacion de Competencia Lab.	X	1997				SCCL
✓ Costos para la Certificacion de Competencia Laboral	X	1997				SCCL
✓ Efectos de los Costos de la Certificación de Competencias Laborales en el Mercado de Trabajo	X	1997				SCCL
✓ Estudios económico y laborales:						
• Industria Química y de Producción de Caucho y Plástico	X	1998				CN
• Sector Turismo	X	1998				CN
• Sector Transporte	X	1999				CN
• Industria de Papel e Imprenta y Editoriales	X	1998				CN
• Industria Maderera y Mueblera	X	1998				CN
• Industria Textil y del Vestido	X	1998				CN
• Agroindustria Alimentaria	X	1998				CN
• Sector Comercio	X	1999				CN
• Sector de la Construcción	X	1998				CN
• Sector Financiero	X	1999				CN
• Trabajo de Oficina	X	1998				CN
• Mantenimiento Industrial	X	1999				CN
• Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	X					
• Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo	X	1999				CN
• Servicios Domésticos	X	2000				CN
• Funciones de Informática y Computación	X	2000				CN
• Servicios de Consultoría	X	2000				CN
• Servicios de Salud	X	2000				CN
• Sector Minería	X	2000				CN
• Sector Refinación de Petróleo, Derivados y Petroquímica Básica			X		2000	CN
• Sector Eléctrico			X		2000	CN
• Sector Educativo			X		2000	CN
• Sector Mantenimiento de Instalaciones			X		2000	CN
• Sector Otros Servicios			X		2000	CN
• Bebidas Alcohólicas, Cerveza y Refrescos			X		2000	CN
✓ Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Casos Piloto	X	1999				Responsables C Pil. de CONOCER
✓ Evaluación de Medio Término de los Casos Piloto	X	1999				Responsables C PIL de CONOCER
✓ Expectativas Económicas, Tecnológicas, Organizacionales, y Competencia Laboral	X	1999				
✓ Evaluación del Inicio de Operación del Sistema de Certificación	X	2000				SCCL, OC y CE
✓ Incorporación de Actitudes a las NTCL			X	50	2000	SNCL y CN
✓ Sistema de Instrumentos de Evaluación de Comportamientos Laborales			X	60	2000	OC, CE
✓ Relación entre el Estudio de Analisis Ocupacional y el Modelo de Educación para la Vida del INEA			X	30	2001	CONOCER INEA

\* A partir de la elaboración de los Términos de Referencia

**REPORTE DE AVANCE DE ESTUDIOS DEL PMETyC (Continuación)**

<b>ESTUDIO</b>	<b>CONCLUIDO</b>	<b>AÑO DE TERMINAC.</b>	<b>EN PROCESO*</b>	<b>AVANCE %</b>	<b>AÑO PREVISTO DE TERM</b>	<b>USUARIOS</b>
✓ Aplicaciones del Estudio de Análisis Ocupacional			X	50	2001	
✓ Procesos Referenciales (Benchmarking Internacional)			X		2000	
Subtotal (Componente A)	29		11			
<b>Componente B</b>						
✓ Cambios en las Instituciones Educativas Derivados de la implementación de la EBNC	X	1998				Instituc. Educativas
Subtotal (Componente B)	1					
<b>Componente C</b>						
✓ Evaluación de Impacto de Experiencias Piloto Apoyadas por CIMO, bajo el Enfoque de Com. Lab.			X	En proceso de licitación	2001	Programa CIMO/EBC C. Piloto de CIMO
✓ Efectividad de la CBCL en los Beneficiarios del PROBECAT			X	Elaboración de TDR	2001	Programa PROBECAT
Subtotal (Componente C)			2			
<b>Todos los componentes</b>						
✓ Evaluación de Medio Camino del PMETyC	X	1998				Ejecutores del PMETyC en gral.
✓ Programa de Estudios del PMETyC			X	**	2001	SNCCCL
• Demanda de Capacitación y sus Implicaciones en el desarrollo de los SNCCCL			X	**	2001	SNCCCL y CN
• Análisis de la Sinergia Desarrollada por los CN e Impacto en la Construcción de los SNCCCL			X	**	2001	SNCCCL Instituc. Educativas
• Acceso a la Educación Técnica y la Capacitación y sus Implicaciones para el Desarrollo de los SNCCCL			X	**	2001	Ejecutores del PMETyC en gral.
• Marco Institucional del PMETyC			X	**	2001	Ejecutores en gral y empresario.
• Evidencias de los Beneficios del PMETyC desde el Punto de Vista Empresarial y de los Trabajadores			X	**	2001	Áreas de planeac., programac. y presup.
• Análisis del Financiamiento del PMETyC			X	**	2001	
Subtotal todos los componentes	1		6			
Total	31		19			

\* A partir de la elaboración de los Términos de Referencia

\*\* No se sabe con precisión. Algunos darán inicio en enero de 2001

#### 4. PROBLEMÁTICA

No obstante los avances presentados, para efectos de una evaluación se requiere abordar aquellos aspectos del subcomponente Estudios que, en su conjunto, determinan una problemática que es necesario reconocer y atender. Con ello se abrirá la posibilidad de delinear alternativas que apunten al mejoramiento y consolidación de las acciones relativas al desarrollo de estudios del PMETyC.

En primera instancia se observa un gran desequilibrio entre los componentes A, B y C respecto al desarrollo de estudios. Mientras que en el primero de ellos (componente A) se ha implementado un programa de estudios orientado a satisfacer requerimientos de información surgidos a partir de la puesta en marcha de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral y a obtener información de los resultados alcanzados, la SEP y la STPS han restringido su participación en este campo.

Evidentemente esta situación no puede ser atribuible a que en estas últimas instancias no existan requerimientos específicos de información por atender, o a que prevalezca la conciencia de que no es necesario realizar una serie de estudios para lograr una adecuada instrumentación del proyecto. Más bien, habría que ubicarse en la dinámica propia de cada una de estas instituciones y la manera como se han apropiado del PMETyC. El grado de avance del proyecto es desigual y, por lo tanto, no están dadas las condiciones para la realización de algunos estudios.

Mientras que el CONOCER es una organización nueva, creada “ex profeso” para el diseño e implantación de los SNCCL, para las unidades administrativas y programas de la SEP y la STPS que participan en el PMETyC, es un programa piloto que aún no permea y adopta toda la organización. Por lo tanto no se ha evidenciado todavía la necesidad de evaluar resultados, aunado a que el proceso de transformación está siendo tan complejo que las instituciones educativas y agentes operativos están “absortos” en la operación.

Esta situación de desigualdad impacta también aspectos como la difusión de avances y resultados de los estudios. En este sentido, el punto crítico de la Evaluación de Medio Camino, referido a la difusión, sigue siendo vigente: “Se observa que la comunicación-difusión...ha sido desigual. Sigue... vigente la necesidad de su reforzamiento adecuado...”.

Otro aspecto a considerar en la problemática de este subcomponente es la relativa oportunidad y utilidad de los resultados de los estudios para la toma de decisiones. Por razones contractuales, se han tenido que ejecutar estudios con cierto desfase, respecto al avance real del Proyecto. Tal fue el caso de la Evaluación de Medio Camino que, no obstante su gran aportación en términos de la identificación de los factores críticos más relevantes del proyecto, en opinión de los consultores encargados de la construcción del Marco Lógico del PMETyC, la evaluación presenta resultados “limitados por la etapa en la que se realizó, ... caracterizada por la falta de madurez de los procesos de implantación de los aspectos centrales del proyecto”.

La falta de oferta de consultorías especializadas en las diversas temáticas que toca el proyecto, debe tomarse en cuenta como parte de la problemática enfrentada. Especialmente en los inicios del proyecto, resultó muy difícil encontrar consultorías con conocimiento y experiencia en temas fundamentales como: educación basada en competencias; análisis funcional; diseño de material didáctico basado en competencias; experiencias internacionales en normalización, capacitación y certificación de competencias; desarrollo curricular; entre otros.

Por otra parte, las consultorías no siempre cuentan con la calidad requerida para ejecutar los estudios ni con los recursos que declaran, sobretodo en lo relativo a personal especializado, disponibilidad y tiempo de dedicación.

Aunado a lo anterior, el altísimo costo que algunos despachos cobran por realizar los estudios, es un factor que impacta de manera desfavorable las acciones de evaluación. En este sentido, se requiere realizar un análisis que permita dimensionar el costo-beneficio de los estudios, a partir de la utilización que las instancias involucradas en ellos hacen de los resultados, para planear, reorientar y/o mejorar las acciones del proyecto, en cada uno de sus componentes.

No obstante, hay que reconocer que el componente A ha logrado desarrollar cierta oferta de consultorías en los temas que directamente le competen, trabajando coordinadamente e involucrando en el proyecto a empresas mexicanas y consultores individuales. No sucede igual con el componente educativo; al respecto se identifican carencias en la oferta de consultores educativos que pudieran eventualmente realizar la evaluación del impacto de la EBNC, o un análisis costo-beneficio de la misma. Sin duda este aspecto será una de las problemáticas a resolver para la siguiente etapa de ejecución del proyecto.

Es pertinente analizar también la calidad y validez de las metodologías empleadas en los estudios. Si bien se ha cuidado mucho la selección de consultorías y se han establecido mecanismos de seguimiento del desarrollo de los estudios para garantizar la calidad de los productos, en ocasiones se ha encontrado cierta falta de rigurosidad en los diseños metodológicos, lo que, por ejemplo, no permite considerar resultados válidos para las poblaciones involucradas.

Lo anterior se puede ejemplificar con la opinión de los consultores del Marco Lógico del proyecto, con relación a algunos estudios. Del de Evaluación de Inicio de Operación del SCCL, no obstante su importancia, utilidad e innegables aportaciones, se apunta: Algunas “conclusiones del estudio solamente son indicativas del inicio de operaciones del SCCL, al basarse en una encuesta de opinión a un grupo de personas y empresas cuyas características no pueden ser representativas de los potenciales beneficiarios de la certificación”. Otros ejemplos se refieren a algunos de los estudios sectoriales: “Las estimaciones en que se basa el estudio (Agroindustria Alimentaria) no consideran perspectivas de expertos en la industria, o cambios importantes ocurridos en la regulación en las últimas décadas”... asimismo, “el análisis de la demanda potencial de certificación no considera información estadística disponible ni los factores que inciden en que los empleadores no capaciten a sus trabajadores...”; tampoco “...presenta una análisis integral de los beneficios potenciales de los sistemas de normalización y de certificación”. Del estudio sectorial sobre Transporte, se señala: “...no se presenta una análisis completo de los obstáculos a la normalización y a la certificación de competencia laboral (por ejemplo el marco regulatorio), y se tiende a considerarlos como un solo sistema”. Por su parte, para el estudio Cambios en las Instituciones Educativas, se emite la siguiente opinión: “El alcance de los resultados no considera la opinión del sector productivo ni analiza el desempeño laboral de los capacitados”.

Un factor que ha afectado la oportunidad de las acciones, no sólo en el ámbito de los estudios, sino en diferentes esferas del proyecto, es el tiempo que consumen los trámites administrativos, derivado de las barreras impuestas por la normatividad nacional y del Banco Mundial para la contratación de consultorías. Para poder llevar a cabo la Evaluación de Medio Camino dentro del periodo establecido, fue necesario iniciar los trámites con las diversas instancias que intervienen en el proceso por lo menos seis meses antes de su adjudicación. Otros estudios como el de Evaluación de Impacto de Experiencias Piloto Apoyadas por CIMO, ha retardado su ejecución por causas semejantes.

En otro orden, existe la preocupación de que, en materia de estudios, se está dejando un hueco de información muy importante respecto a las acciones de transformación de las instituciones educativas. En este sentido, es necesario que se abran espacios de estudios que permitan abordar cuestiones relativas a la Educación Basada en Competencias, como una metodología de enseñanza diferente, cuyas implicaciones de adopción se ven reflejadas, necesariamente, en el diseño curricular (planes, programas, y materiales de capacitación), en la formación docente, en el

equipamiento de los planteles, y en el proceso de evaluación por competencias. No obstante que el estudio de Cambios en las Instituciones Educativas abordó esta temática en un momento dado del proyecto, se requiere considerar estudios más específicos y con información actualizada, que den mayor luz a la vasta problemática del componente B. Cabe señalar que, a este nivel, el componente C del proyecto, se encuentra igualmente desatendido.

Otro aspecto a considerar dentro de la problemática de los estudios, es el relativo a la cultura de evaluación que prevalece en el país y, concretamente, en el PMETyC. Es sabido que las actividades de evaluación provocan reticencias en las instituciones y en las personas, pues son consideradas como emisiones de juicios sobre la efectividad de las acciones en que intervienen y, por lo tanto, sobre su proceder. Sobre este punto, se han encontrado las barreras naturales en los ejecutores del proyecto, sin embargo, vale la pena señalar las resistencias y, por consiguiente, la falta de apoyo de algunas autoridades en el ámbito del PMETyC, para instrumentar una política de evaluación que permita prever el rumbo del proyecto y proponer las acciones correctivas y de mejora que habría que implementar para arribar a los objetivos deseados. Como consecuencia de ello, el presupuesto asignado para la realización de estudios es muy limitado.

Relacionado con lo anterior, en opinión de los consultores del Marco Lógico, “es necesario generar (más) instrumentos de monitoreo y evaluación de las actividades (del proyecto) así como evidencias (de su) impacto para mantener el interés de los participantes y...orientar las estrategias de ejecución...”. Si bien en el diseño original del proyecto se ideó un control del avance en función del seguimiento cuantitativo de algunas metas y la realización de ciertos estudios, no existen mecanismos para corroborar, en la práctica, las cifras reportadas, ni un sistema de monitoreo permanente, tipo “observatorios” como los propuestos por la Evaluación de Medio Camino. Este estudio apunta que existen “rigideces inducidas por el seguimiento mecanicista de las metas del Staff Appraisal Report”; señala también la necesidad de introducir un elemento de “integralidad” a los estudios.

Por último, el Grupo Tarea de Estudios y Evaluación, como instancia encargada de promover y dar seguimiento a la ejecución de los estudios del PMETyC, debe ser sujeto también, de una valoración de su trabajo. No obstante que ha generado productos importantes y ha logrado consolidarse a lo largo de estos años, requiere subsanar algunos aspectos para potenciar su funcionamiento.

En primera instancia, prevalece la problemática que se vive en otros grupos colegiados del proyecto, relativa a la rotación de personal, a la asistencia irregular de sus integrantes, y a la falta de representatividad de los mismos, para la toma de decisiones. Se observa también cierta falta de interés y compromiso de algunos ejecutores por participar activamente en las tareas del grupo, al no elaborar los análisis requeridos y no presentar sus propuestas. Derivado de ello, el componente C del proyecto ha perdido fuerza y representatividad en el grupo, lo que ocasiona que, por un lado, no se cuente con una visión panorámica de la situación que guardan ejecutores clave del proyecto respecto a la política de estudios y los requerimientos de cada institución en este terreno y, por otro, el trabajo y las decisiones “grupales” se centran en una parte de los ejecutores.

## **5. PRINCIPALES APRENDIZAJES**

Estos aprendizajes se refieren tanto a los logrados por el personal de las diferentes instancias ejecutoras durante el desarrollo de los estudios, como de los obtenidos a nivel de grupo colegiado.

- Establecimiento de mecanismos de seguimiento y apoyo a los estudios, para garantizar su calidad y una transferencia del “know how” de la consultoría a la institución ejecutora.

- Determinación de criterios para evaluación de propuestas técnicas de las consultorías concursantes.
- Experiencia en el desarrollo de los procedimientos administrativos para la licitación y adjudicación de estudios.
- Formación de personal y consolidación de equipos con mayor nivel de especialización en aspectos técnico-metodológicos de los estudios.
- Experiencia en el diseño de Términos de Referencia de estudios y en los diseños y metodologías de estudios y evaluaciones.
- Experiencia en el diseño y organización de las Reuniones Anuales de Evaluación del PMETyC.
- Identificación y conocimiento de la calidad y potencialidad de consultorías externas para futuros estudios.
- Desarrollo de un mercado de consultorías con conocimientos especializados en temáticas que aborda el proyecto.
- Conocimiento más profundo del proyecto a partir de la interacción con representantes de diferentes ejecutores.

## **6. ALTERNATIVAS DE MEJORA**

Derivado de la problemática antes expuesta, se presentan a continuación las alternativas de mejora que se considera necesario implementar en una segunda etapa de operación del proyecto. Dichas alternativas incluyen las recomendaciones vertidas en la Evaluación de Medio Camino para el subcomponente Estudios, ya que algunas continúan vigentes:

- Incrementar la reflexión sobre la oportunidad estratégica de los estudios y adecuar la programación de los mismos a las necesidades existentes, para que se conviertan en verdaderos instrumentos de apoyo al PMETyC.
- Imprimir un carácter de integralidad a los estudios del PMETyC considerando el contexto situacional y tendencial del mismo.
- A partir de lo anterior, realizar un examen global, regular y sistémico de los estudios del PMETyC, para arribar a un plan de prioridades obtenido por consenso.
- Revisar de manera conjunta (ejecutores, NAFIN, Adquisiciones, Banco Mundial, etc.) los procedimientos administrativos para las licitaciones, a fin de optimizar los tiempos y esfuerzos dedicados a la puesta en marcha de los estudios.
- Establecer dispositivos de observación dinámicos que provean información sobre la evolución sectorial del empleo, el desarrollo del contenido de las ocupaciones, ocupaciones emergentes y/o en retroceso, cambios organizativos y funcionales en la empresa, impacto tecnológico, etc.
- Identificar y aplicar de manera permanente, parámetros de evaluación de los propios estudios en términos de su utilidad, factibilidad, exactitud, pertinencia, entre otros.

- Instrumentar mecanismos ágiles de difusión de los estudios a diferentes públicos, en especial a los principales usuarios, no sólo sobre los resultados, sino también acerca del contenido, las metodologías empleadas y los beneficios más importantes, para que se constituyan en verdaderas herramientas para la planeación y mejoramiento de las acciones del proyecto, y para propiciar un mayor apoyo de las autoridades.
- Plantear una revisión profunda de los estudios previstos a fin de optimizar el aprovechamiento de estos instrumentos para construir marcos de referencia y criterios confiables, orientados al aseguramiento de la calidad y a un desarrollo integral y balanceado del proyecto.
- Promover la realización de estudios puntuales para abordar la problemática de los componentes B y C del proyecto.
- Desarrollar el mercado de la consultoría de estudios a través de su inclusión en acciones de capacitación, grupos colegiados y eventos de difusión del proyecto.
- Con objeto de abatir costos, formar cuadros de investigadores al interior de las instancias ejecutoras del proyecto para que exista la posibilidad de que sean ellas mismas las que realicen algunos de los estudios puntuales requeridos, buscando espacios de carácter interinstitucional en donde se apoye la elaboración de diseños metodológicos. Aunado a ello, promover el apoyo de asesorías especializadas para estas tareas.
- Instrumentar mecanismos de validación de metodologías al interior del Grupo Tarea de Estudios y Evaluación, buscando que se constituya como una instancia autorizada para emitir juicios y recomendaciones respecto a la rigurosidad y pertinencia de las metodologías empleadas en los estudios.
- Buscar estrategias para fortalecer la representatividad y participación de todas las instancias que componen el Grupo Tarea de Estudios y Evaluación.

## **7. PROSPECTIVA**

- Realizar en el primer trimestre del año 2001 un foro de reflexión sobre la oportunidad estratégica de los estudios, en el que participen los distintos actores involucrados en las tareas de operación y evaluación. Como productos del foro se presentarán: a) un plan de estudios consensado, que incluya la atención de los componentes B y C del proyecto a mediano plazo, y, b) una estrategia de revisión global, periódica y sistémica de los estudios, que incluya parámetros de evaluación de los mismos (metaevaluación) y estimación de costo-beneficio.
- Llevar a cabo durante el año 2001, en coordinación con el Banco Mundial, el Programa de Estudios del PMETyC.
- Proponer la realización de un programa de reuniones entre las autoridades de las diferentes instituciones que participan en el proyecto (CONOCER, SEP, STPS, NAFIN, Banco Mundial, Dirección de Adquisiciones, etc.) para que al final de 2001 se cuente con instrumentos jurídico-normativos alternos que acorten los tiempos de adjudicación y puesta en marcha de los estudios.
- Diseñar y poner en operación durante el año 2001, una estrategia de difusión de estudios del PMETyC que incluya acciones de distinta índole (publicación de los estudios, elaboración de material promocional, organización de talleres y foros de análisis y discusión, envíos de

documentación técnica y de resultados a cada ejecutor, utilización de la página WEB para poner a disponibilidad la información, etc.).

- Asignar recursos humanos calificados y recursos financieros a los diferentes componentes del proyecto, para el desarrollo y/o seguimiento de tareas de investigación y evaluación.
- Incorporar al Programa de Trabajo 2001 del Grupo Tarea de Estudios y Evaluación: a) la integración de un banco de datos de consultores acreditados con experiencia y calidad en estudios del PMETyC y, b) definición de mecanismos de validación de metodologías de los estudios.
- Definir un perfil para los participantes en el Grupo Tarea de Estudios y Evaluación, y distribuir responsabilidades y actividades a desarrollar, con base en el Programa de Trabajo 2001.